

**В.Н. Корник**  
Екатеринбург

## **ОРГАНИЗАЦИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПОЖАРНЫМ ДЕЛОМ В XX ВЕКЕ**

*Аннотация: Организация модернизации системы управления пожарным делом на Урале, изменение форм и методов управления.*

*Ключевые слова: система управление, модернизация, пожарное дело, Урал, государство, народное хозяйство.*

**V.N. Cornick**  
Ekaterinburg

## **ORGANIZATION OF MODERNIZATION OF CONTROL SYSTEM OF FIRE-FIGHTING IN THE TWENTIETH CENTURY**

*Abstract: the Organization of modernization of control system of fire-fighting in the Urals, change of forms and methods of management.*

*Key words: system of management, modernization, fire, Ural, the state and the national economy.*

Условия, в которых складывались исторические предпосылки формирования противопожарной службы в нашей стране по сравнению с другими странами Европы и Азии, были весьма неблагоприятными. У нас самый длительный отопительный сезон. Сейчас он начинается в октябре, и заканчивается в мае. Тысячу лет назад его рамки были еще шире и охватывали до 9 мес. в году. Несмотря на это, наши предки продолжали борьбу с огненной стихией[1].

Октябрьская революция 1917 г. кардинально изменила характер развития страны. Революционные преобразования затронули все стороны жизни общества и государства. Безусловно, это отразилось и на системе пожарной охраны. После прихода к власти большевикам пришлось взять на себя всю ответственность за пожарное состояние страны. 17 апреля 1918 г. СНК РСФСР принял декрет «Об организации государственных мер борьбы с огнем». Декретом были заложены основы организации пожарной охраны, подготовки специалистов, производства предметов пожарного оборудования и снаряжения для пожарной охраны России в новых условиях. Первым советским руководителем пожарной охраны, стал Главный комиссар по делам страхования и борьбы с огнем М.Т. Елизаров[2].

Ситуация с пожарами усложнилась. Потребовалось проведение эффективных мер борьбы с ними в городах и сельской местности. Назрела потребность в создании самостоятельного органа, который занимался бы только вопросами пожарной охраны. В 1920 г. СНК РСФСР принял постановление «О сосредоточении пожарного дела в НКВД»[3].

В составе Главного управления коммунального хозяйства НКВД был создан Центральный пожарный отдел с межведомственным советом. Центральный пожарный отдел НКВД возглавил К.М. Яичков. В гу-

бернских и городских отделах коммунального хозяйства НКВД пожарной охраны ведали подотделы. Заведующим губернским пожарным отделом Уральской области ведал С.И. Базер, он же брандмайор Пермской пожарной команды. В Челябинской губернии брандмайор Юргилевич. Начальником Екатеринбургского уездного городского подотдела пожарной охраны был назначен Ф.И. Михайлов. Работой пожарной команды города руководил опытный специалист и умелый организатор брандмайор Н.И. Ананьин<sup>69</sup>[4].

Вначале 1920-х гг. нормативно-правовая база пожарного дела была дополнена целым рядом постановлений и распоряжений, касающихся борьбы с огнем и улучшения пожарной охраны. Центральный пожарный отдел НКВД координировал работу всех видов пожарной охраны страны и осуществлял функции Государственного пожарного надзора (ГПН)<sup>70</sup>.

Во второй половине 1920-х гг. правительство приняло ряд мер по укреплению пожарной охраны. Президиум ВЦИК своим циркуляром предлагал усилить охрану имущества республики от пожаров, а также организовать управления пожарной охраны в краевых, областных, губернских и окружных центрах, где они не были организованы, увеличить денежные ассигнования на укрепление пожарной безопасности из местных бюджетов. СНК принял постановление «О мерах охраны государственных и имеющих государственное значение предприятий, складов, сооружений» согласно которому ответственность за обеспечение пожарной безопасности заводов, фабрик, объектов возлагалась персонально на их руководителей. К концу 1927 г. сформировалась единая система ГПН, которая вместе с профессиональными частями и добровольными пожарными дружинами (ДПД) была призвана обеспечить осуществление как предупредительных, так и оборонительных мер борьбы с пожарами[5].

С целью повышения противопожарной культуры населения в гражданских высших учебных заведениях в 1930-е гг. ввели дисциплину «Пожарная безопасность». На предприятиях, в организациях рабочие, служащие, инженерно-технический состав проходили обязательное обучение пожарно-техническому минимуму. Пожалуй, впервые за всю историю Российского государства проблема пожарной безопасности стала действительно национальной, что привело к серьезным результа-

---

<sup>69</sup> ГАСО. Ф.1956-р. Д.26. Л.65. История пожарной охраны. – [Электронный ресурс]. – <http://www.59.mchs.gov.ru/gu/?SECTION-ID=57>.

<sup>70</sup> См.: Постановление Совета Труда и Оборона «О мерах борьбы с пожарами» от 23.04.1921 г.; «О мерах к сохранению пожарных обозов и содержанию их в постоянной готовности» от 04.05.1921 г.; История пожарной охраны. – [Электронный ресурс]. – <http://fire01.narod.ru/content/hist/hist-ind.htm>

там. Социальные корни причин возникновения пожаров – небрежность, безответственность, безразличие – были сведены к минимуму<sup>71</sup>.

Пожарная охрана страны в своем организационном и техническом развитии сделала большой шаг вперед, подверглась коренным структурным изменениям. В 1925 г. был осуществлен переход с конной тяги на автомобильную. Начиная с 1928 г., на вооружение пожарных стала поступать техника специального назначения, внедрялись меры по предупреждению пожаров, проводилась разъяснительная работа с населением по предотвращению пожаров. Постепенно создавалась единая система с централизованным руководством. Преобразования в пожарной охране РСФСР, позволили перейти к механизму сосредоточения пожарного дела в ведении государства[6].

С переводом пожарной охраны в НКВД пожарное дело в стране улучшилось. Изменилась структура в организации и управлении пожарным делом, был упорядочен учет пожаров, налажено производство технических средств борьбы с пожарами. Пожарные команды получили на вооружение автотранспорт, телефон, различные технические средства тушения, в результате чего возросла боеспособность профессиональных пожарных команд. Существенно расширилась сеть подготовки пожарных специалистов, широко внедрялись в пожарное дело достижения науки, повсеместно привлекалось население к борьбе с пожарами. Все это позволило перейти к наступательной тактике в борьбе с огненной стихией и обеспечить снижение опасности возникновения пожаров в стране<sup>72</sup>.

Проводилась целенаправленная пожарно-профилактическая работа. В крупных городах очищались от захламления чердаки зданий, ненужные деревянные постройки, ветхие строения разбирались и сносились. К проблеме огнезащиты строительных конструкций, привлекли ведущих ученых страны. Особое внимание уделялось работе пожарного надзора в районах с большой концентрацией промышленности.

Органы ГПН усилили работу на объектах и в населенных пунктах. В крупных городах создавались районные управления пожарной охраны (РУПО), которые осуществляли функции ГПН в районах, руководили пожарными командами и противопожарными формированиями на промышленных объектах и в жилых домах, готовили население, личный состав команд и групп самозащиты, а также здания и сооружения к про-

---

<sup>71</sup> История Государственного пожарного надзора. – [Электронный ресурс]. – [http://www.gpn.elista.ru/History/hist\\_gpn.htm](http://www.gpn.elista.ru/History/hist_gpn.htm)

<sup>72</sup> Постановление СНК РСФСР от 29.05.1928 г. «О развитии сети специальных пожарно-технических учебных заведений»; Решение Уральского облисполкома от 09.06.1928 г. (Протокол №115, п.27) «Об организации в Свердловске на базе ПЧ-1 Уральских областных ПТК» // ГАСО. Ф.88-р. Оп.1. Д.1988. Л.100; Постановление №307 от 5.05.34 г. Президиума Свердловского Облисполкома «О мероприятиях по укреплению пожарной охраны в области» Из плана массовых ППМ 1934 г. Бюллетень // ГАСО. Ф.1379-р. Оп.1. Д.2. Л.12.

тивопожарной обороне. По итогам Всесоюзного соцсоревнования 1937 г. среди пожарных команд Наркомтяжпрома СССР первое место заняла инспекция охраны предприятий Южурало-Казахстанского промышленного округа с центром в г. Челябинске. Соревнования помогли пожарным Урала подойти к новым испытаниям в полной боевой готовности [7].

Большое значение имел Урал в перестройке промышленности на военные рельсы. По решению Комитета обороны на Урал было эвакуировано более 700 промышленных предприятий из западных районов страны – с полным оборудованием и людьми. Регион в дальнейшем стал опорой действующей армии по снабжению техникой и вооружением [8].

К началу 1942 г. пожарная охрана располагала уже проверенным на практике опытом боевой и профилактической работы в условиях войны. Постановление СНК СССР от 1942 г. расширило права органов ГПН. Работники ГПН непосредственно имели право налагать денежные штрафы на лиц, виновных в нарушении или невыполнении установленных правил и требований пожарной безопасности, в неправильном использовании противопожарного инвентаря и оборудования<sup>73</sup> [9].

Несомненно, это положительно сказалось на укреплении пожарной дисциплины работников и повысило ответственность руководителей.

Практика строительства пожарной безопасности поставила ряд проблем научно характера. Для проведения научных исследований и организации конструкторских разработок в области пожарной защиты распоряжением правительства созданы пожарно-испытательные лаборатории в гарнизонах Москвы, Ленинграда, Горького и Свердловска<sup>74</sup>.

Строительство жилья и объектов экономики во второй половине 1940-х гг. усложняло работу пожарной охраны, предъявляло ей более высокие требования по предупреждению и тушению пожаров. В целях улучшения работы пожарной охраны были проведены оптимизация и переподчинение в структуре УПО. Так, в 1954 г. было упразднено УПО г. Свердловска. Руководство противопожарной защитой областного центра, как и всего Среднего Урала, было сконцентрировано в УПО Свердловской области. Это позволило, прежде всего, оперативно использовать силы и средства крупного гарнизона пожарной охраны для ликвидации пожаров в районах области. Введены новые типовые штаты частей военизированной пожарной охраны (ВПО) городов и объектов. Производственные пожарные команды организованные на категориру-

---

<sup>73</sup> Постановление СНК СССР №1364 от 13.08.1942г. «Об ответственности за нарушение правил пожарной безопасности»; Положение о дружинах юных пожарных приложение к Постановлению секретариата ЦК ВЛКСМ №422 от 25.06.42г.; Вайгульт В.Д. На огненном фронте / под ред. Б.Ф. Мокроусова. – Екатеринбург. – 2003. – С.57;

<sup>74</sup> Приказ НКВД СССР №046 от 10.03.1945 г. «О создании подвижных пожарных лабораторий в гарнизонах Москвы, Ленинграда, Горького и Свердловска»; Голубев С.Г. Пожарное дело в СССР. – М., 1968. - С. 228.

ванных объектах промышленности, функции предупреждения и тушения пожаров объединили в одном подразделении, охраняющем административный район города. Принятые решения были продиктованы нехваткой квалифицированных кадров, неблагоприятными создавшимися условиями и целесообразностью выполнения задач по борьбе с огнем<sup>75</sup>.

Расширение производства, развитие науки и техники в 1950-е гг. привело к перестройке работы пожарной охраны. Правительство приняло ряд постановлений по организации и тушению пожаров в колхозах, совхозах, на промышленных предприятиях. В борьбе с огнем профессиональные пожарные подразделения ожидаемых результатов не приносили. Необходимы были новые формы и методы борьбы с огнем, в том числе и путем привлечения населения к борьбе с пожаром. Дальнейшее развитие получает пожарное добровольчество. В частности, в прибалтийских республиках охрана от огня сельских населенных пунктов, городов районного подчинения и рабочих поселков полностью возлагалась на ДПО. Инициатива прибалтийцев была поддержана и на Урале. Появились новые формы участия общественности в борьбе с огнем – внештатные пожарные инспектора, пожарно-технические комиссии на объектах, общественные уполномоченные по пожарной охране жилых домов, добровольные дружины юных пожарных<sup>76</sup>.

В 1960 г. в Свердловске состоялась Первая учредительная конференция ДПО РСФСР, положившая начало объединению ДПО в пределах республики. Она утвердила единый временный Устав Всероссийского пожарного общества, избрала его центральные руководящие органы. По существу, добровольные Общества решали задачу по предупреждению пожаров в населенных пунктах и борьбу с ними. То есть проводилась плановая работа по привлечению населения для борьбы с пожарами<sup>77</sup>.

Одним из важных вопросов профилактической работы по борьбе с пожарами являлась противопожарная пропаганда. В середине 1950-х гг. в Свердловске была создана передвижная пожарно-техническая выставка. Она развернула свои экспозиции в 1958 г. и стала третьей в СССР после Москвы и Ленинграда<sup>78</sup>.

Исполком Свердловского областного совета депутатов трудящихся в 1960-е гг. принимал активное участие в решении вопросов пожар-

---

<sup>75</sup> Постановление СМ СССР от 19.09.1953 г. «Об организации пожарно-производственных команд на промышленных предприятиях»; Бузунов В.Ф. Пожарная охрана прежде и теперь. – Улан-Удэ, 1983. – С.59.

<sup>76</sup> Постановление СМ СССР «Об организации добровольных пожарных дружин на промышленных предприятиях и объектах министерств и ведомств»; ГАСО. Ф.88-р. Оп.1. Д.2. Л.170; Оп.2. Д.34а. Л.31; Д.138. Л.13.

<sup>77</sup> Текущий архив пожарно-технической выставки Свердловской области (раздел ДПО за 1960-е гг.)

<sup>78</sup> Текущий архив пожарно-технической выставки Свердловской области (за 1950-е гг.)

ной безопасности. На заседаниях Облисполкома постоянно обсуждались планы противопожарных и защитных мероприятий. Были приняты решения по 15% отчислениям платежей на пожарную охрану за счет государственного страхования, организации и обучению пожарных команд в городах и населенных пунктах области, о выделении денежной помощи семьям, пострадавшим от пожара из средств местного бюджета и бесплатном отпуске строевой древесины для нуждающихся в восстановлении построек пострадавших от пожара<sup>79</sup>.

В развитии пожарной охраны страны большое значение имело принятое правительством специальное постановление от 16.07.62 г. по улучшению пожарной безопасности в РСФСР. Постановление обязывало министерства и ведомства, исполкомы местных Советов депутатов трудящихся систематически заниматься вопросами пожарной безопасности, повышать контроль руководителей за выполнением правил пожарной безопасности, обеспечить организацию боеспособных добровольных дружин, поднять роль пожарно-технических комиссий<sup>80</sup>.

В 1960-е гг. страна вступила в период экономических преобразований. Стали создаваться мощные территориально-производственные и аграрно-промышленные комплексы, осваиваться новые месторождения нефти, газа, угля. Строились гигантские нефтеперерабатывающие предприятия, нефтепроводы и газопроводы, хранилища горючих жидкостей. Новые объекты требовали соответствующего подхода к решению вопросов обеспечения пожарной безопасности. Тем не менее, начиная со второй половины 1960-х гг. темпы роста промышленного производства по сравнению с 1955 г. снизились почти в 3 раза – с 13,1% до 4,4% за год. Руководство страны, ощущая нехватку средств на рост экономики, стало «экономить» на непроизводственной сфере, к которой отнесли пожарную охрану[10].

Было сокращено свыше 250 объектовых пожарных команд. Обозначился кризис и в социальной сфере. Реальные доходы на душу населения упали в 2,8 раза. По уровню смертности детей страна скатилась на 50-е место в мире, а по продолжительности жизни – на 35-е. Снижение темпов роста промышленного производства в 1960-х гг. на 65% (по сравнению с 1950-и гг.) сказалось и на пожарной охране. Результатом стало значительное возрастание количества крупных пожаров. И не случайно, что вследствие равнодушия, недисциплинированности и других социальных причин количество пожаров в стране к середине

---

<sup>79</sup> ГАСО. Ф.88-р. Оп.2. Д.255. Л.21, 59, 95, 123; Д.270. Л.84, 353–354, 395; Д.542. Л.151–153, 416, 421, 423.

<sup>80</sup> Постановление СМ РСФСР № 971 от 16.07.1962 г. «О мерах по улучшению пожарной безопасности РСФСР»; Голубев С.Г. Пожарное дело в СССР . ... – М., 1968. -С.181.

1960-х гг. по сравнению с серединой 1950-х гг. возросло в 1,5 раза и достигло 90 тыс.<sup>81</sup>.

Правительство приняло решение о сосредоточении пожарной охраны в системе Министерства охраны общественного порядка (с 1968 г. – МВД СССР) и создало на этой базе единую пожарную охрану страны. Решение сыграло положительную роль в развитии пожарного дела. Была перестроена работа всех звеньев пожарной охраны; усилен аппарат ГПН, в большинстве городов и сельских районов были организованы его отделения и инспекции; ведомственные объектовые пожарные команды вошли в подчинение УПО. Принятое решение позволило более рационально и экономно дислоцировать пожарные подразделения, укомплектовать их квалифицированными кадрами, организовать постоянную пожарно-техническую подготовку личного состава и на этой основе повысить боевую готовность дежурных караулов. Удалось улучшить качество профилактической работы на объектах народного хозяйства, повысить роль общественности в борьбе с пожарами, организовать широкое обучение населения мерам пожарной безопасности. Однако существовавшие в то время ошибочные взгляды на роль и задачи Всероссийского пожарного общества, отраженные в уставе 1964 г., не дали возможности активизировать эту организацию в той мере, как это было необходимо, пожарные общества уделяли мало внимания борьбе с пожарами<sup>82</sup>.

Профессиональная пожарная охрана всех республиканских, краевых и областных центров, городов, многих крупных райцентров была преобразована в военизированную пожарную охрану (ВПО). Для этих целей правительство выделяло ежегодно от 8 до 12 тыс. штатных единиц для ВПО городов и важнейших объектов. Руководство пожарной охраны, понимая возрастающую угрозу пожаров и исходя из имеющихся ресурсов, проводило работу по совершенствованию организационно-штатной структуры подразделений, по повышению эффективности работы пожарной охраны за счет специализации службы. В этот период был осуществлен ряд реформ по реорганизации пожарной охраны, внедрению пожарной автоматики на объектах народного хозяйства. За короткий срок около 2 млн. объектов были оборудованы системами автоматического обнаружения пожаров. Активно внедрялись системы пожаротушения. В результате проведенных профилактических мероприятий только за период 1966–1970 гг. было предупреждено свыше 1 млн.

---

<sup>81</sup> Постановление СМ СССР №344 от 03.05.1966 г. «Об улучшении организации пожарной охраны в СССР»; Текущий архив пожарно-технической выставки Свердловской области (за 1960-е гг.); На встречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается/авт., сост., А.Л. Каплан и др.- Екатеринбург, 2002. – С.30.

<sup>82</sup> ГАСО. Ф.88-р. Оп.2. Д.881. Л.7; История Государственного пожарного надзора. – [Электронный ресурс]. – [http://www.gpn.elista.ru/History/hist\\_gpn.htm](http://www.gpn.elista.ru/History/hist_gpn.htm)

пожаров, причем почти 100 тыс. пожаров были ликвидированы с минимальным материальным ущербом. За счет внедрения пожарной автоматики от огня было спасено материальных ценностей на сумму более 3 млн. руб. Однако при этом на Урале в конце 1960-х гг. автоматической защитой были оборудованы лишь сотни объектов, что, учитывая промышленный потенциал региона, было незначительным результатом [11].

Специалисты и ученые, работавшие в сфере пожарной безопасности, с тревогой отмечали, что в условиях усложнения технологий, увеличения пожарной опасности материалов, роста энерговооруженности производства и быта, а также в случае непринятия своевременных, адекватных мер возможен резкий рост числа пожаров и потерь от них. Следует отметить, что мер по сокращению возникновения риска пожаров и создания условий для их активного тушения принималось недостаточно [12].

С начала 1970-х гг. в нашей стране начал активно развиваться детский пожарно-прикладной спорт. Серьезным и очень важным участком деятельности стала организация и материальная поддержка движения дружин юных пожарных (ДЮП) – как серьезный резерв кадров пожарной охраны<sup>83</sup>.

Свердловский Обком КПСС на заседании бюро от 4 мая 1975 г. отмечал, что основными причинами пожаров являлись грубые нарушения правил пожарной безопасности на предприятиях промышленности, строительства, лесного и сельского хозяйства, бесконтрольность и безответственность хозяйственных руководителей в организации пожарной защиты. Это была своеобразная реакция на резкий рост количества пожаров: в течение апреля и пяти дней мая в области произошло более 200 пожаров. Обком обратил особое внимание на готовность технических средств, привлекаемых к тушению пожаров, наличие источников противопожарного водоснабжения, и предложил УВД и УПО усилить контроль над соблюдением пожарной безопасности на всех объектах области, а виновных в нарушениях привлекать к ответственности<sup>84</sup> [13].

К началу 1980-х гг. пожарная охрана Советского Союза была преобразована в инженерную службу<sup>85</sup>. В частности, в 1980 г. Свердловская пожарная охрана по сравнению с 1970-и гг. не допустила роста количества пожаров и гибели людей. Убытки от пожаров снизились на 4%, а количество крупных пожаров снизилось на 36%. Количество пожаров уменьшилось практически по всем отраслям народного хозяй-

---

<sup>83</sup> ЦДООСО. Ф.4. Оп.87. Д.11.История пожарной службы в России. – [Электронный ресурс]. – <http://www.renithrt.ru/istorija-pogaznoj-slujbi-v-rossii.html>.

<sup>84</sup> АУВДСО. Ф.53. Оп.711. Д.8. Т.1. Л.85, 111.

<sup>85</sup> См.: Постановление правительства СССР «О мерах по дальнейшему укреплению безопасности в стране» (1987).



ства, за исключением жилищного сектора, где их рост к 1980 г. составил 2,9%<sup>86</sup>.

В этот сложный для страны период руководство пожарной охраны стремилось сохранить боеспособность подразделений и повысить уровень пожарной безопасности объектов. Однако несмотря на стремление руководства поддержать службу на высоком уровне, ситуация с пожарами стала усложняться. В середине 1980-х гг. начинают проявляться экономические трудности. К этому времени пожарная охрана лишь на 85% укомплектована пожарными автомобилями. По заданию ГУПО МВД СССР в мастерских, УПО области, было налажено серийное производство автомобилей газодымозащитной службы для пожарной охраны России<sup>87</sup>.

Начавшаяся перестройка потребовала принятия мер по усилению пожарной безопасности. В 1987 г. правительство принимает постановление по дальнейшему укреплению пожарной безопасности в стране, вводится в действие новое наставление по организации работы органов ГПН. Исходя из сложившейся ситуации с пожарами, правительство потребовало привести организационные и технические основы пожарной безопасности в соответствие с требованиями экономической реформы. Органам управления в центре и на местах было поручено разработать комплекс мер по укреплению пожарной безопасности, а также организовать их выполнение. Постановление обязало ряд министерств и ведомств пересмотреть действующие нормативные документы, усилить работу по снижению пожарной опасности выпускаемой продукции, организовать ремонт техники на селе. Пожарной охране было предоставлено право, более гибко использовать, имеющиеся материально-технические и финансовые ресурсы. С введением в действие нового наставления по организации работы органов ГПН у инспекторского состава расширился не только диапазон действий, но и стало больше самостоятельности. Сотрудники получили под контроль конкретные территории. Однако практика показала, что не все оказались готовыми к работе в новых условиях. Сказались последствия комплектования службы ГПН строителями, врачами, педагогами из-за нехватки в 1970-х гг. специалистов с пожарно-техническим образованием. К сожалению, пожарная охрана в регионах, особенно в сельских районах, вынуждена была функционировать в режиме жесткой экономии<sup>88</sup>.

На заседании постоянной чрезвычайной комиссии при Свердловском облисполкоме по ликвидации последствий аварий, катастроф и

---

<sup>86</sup> ГАСО. Ф.88-р. Оп.2. Д.5771. Л.18–21

<sup>87</sup> АУВДСО. Ф.53. Оп.758. Д.1. Т.7. Л.185.

<sup>88</sup> Пожарная безопасность в Свердловской области. – [Электронный ресурс]. – <http://www.tass-ural.ru/presscentre/87024.html>; Текущий архив ГУ МЧС по Свердловской области. Статистика за 1980–1990 гг.

стихийных бедствий в июле 1988 г., в частности, отмечалось, что в области сохраняется чрезвычайная пожарная обстановка. Особенно неблагоприятное положение с обеспечением пожарной безопасности было отмечено на предприятиях и организациях городов Ивделя, Карпинска, Первоуральска, Алапаевска, Гаринского, Серовского, Сысертского и Талицкого районов. Комиссия обращала внимание руководителей хозяйственных, лесозаготовительных, торфяных предприятий, агропрома, Управления ЖД, Свердловэнерго и руководителей объектов в производстве огнеопасных и ядовитых веществ на строгое соблюдение правил пожарной безопасности. Руководителям всех рангов было поручено провести анализ пожарной опасности на объектах экономики и сельской местности, принять дополнительные меры по улучшению пожарной безопасности объектов народного хозяйства и населенных пунктов, а также усилить разъяснительную работу с населением по соблюдению правил пожарной безопасности [14].

Крупные пожары, аварии, катастрофы, приведшие к многочисленным человеческим жертвам – выдвинули на передний план задачу по координации и взаимодействию всех специальных служб к действиям в экстремальных условиях. В соответствии с этим, приказом МВД СССР от 29 марта 1989 г. было создано 8 региональных специализированных отрядов (РСО) по осуществлению первоочередных спасательных работ в регионах, подвергшихся стихийным бедствиям. В республиканских и областных центрах организованы специализированные части военизированной пожарной охраны, имеющие задачи, аналогичные РСО. В структуре отрядов были предусмотрены функциональные подразделения: пожарно-спасательные группы, водолазные отделения, медицинская служба, отделения радиационной и химической безопасности, отделения кинологов и др. Приказом начальника УВД Свердловского облисполкома был создан региональный специализированный отряд по ликвидации последствий аварий и катастроф природного и техногенного характера<sup>89</sup>.

Вместе с тем, тревожное положение с пожарами в стране в силу ряда причин не только не улучшилось, но во многих отношениях обострилось. Все глубже становился разрыв между новыми веяниями в экономике и укоренившимися подходами к организации мер пожарной безопасности. Пожарная статистика убедительно подтверждала тенденцию роста количества пожаров и ущерба от них. Что и было отмечено на коллегии МВД СССР в мае 1990 г. Если к концу 1980-х гг. в Свердловской области ежегодно происходило до 3,8 тыс. пожаров, то к концу 1990 г. их количество увеличилось и достигло почти 8,6 тыс. пожаров в год<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> См., напр.: Пожарное дело. – 1955. – №3.

<sup>90</sup> АУВДСО. Ф.53. Оп.800. Д.б/н. Т.1. Л.125; Оп.838. Д.10. Т.10. Л.177, 182, 187.

Неразбериха в экономике, спад производства, неплатежи и ряд других издержек при осуществлении реформ нарушили координацию усилий министерств, ведомств, надзорных органов и органов власти при решении вопросов пожарной безопасности. Ослабло внимание и служб МВД России по предупреждению и особенно раскрытию преступлений, связанных с поджогами. Недостаточное выделение бюджетных средств отрицательно сказалось на организации, подготовке и переподготовке кадров. Еще хуже оказалось положение дел с выпуском техники для проведения аварийно-спасательных работ и тушения пожаров. Начиная с 1985 г., на 50% сократился типаж пожарных машин: к 1990 г. было снято с производства 16 видов пожарных автомобилей. Это были крайне необходимые пожарной охране специальные автомобили<sup>91</sup>.

Экономическая ситуация заставляла обратить внимание на вопросы повышения эффективности использования выделяемых государством средств, а также повышения качества закупаемой техники, пожарного имущества, снаряжения и др. Но, к большому сожалению, далеко не вся отечественная техника достигла мировых стандартов. Низкое качество выпускаемой техники было заложено еще в недрах советской экономической системы, когда основным критерием целесообразности выступали количественные параметры<sup>92</sup>.

Развитие системы пожарной безопасности в период перестройки, натолкнулось на неразрешимое противоречие. С одной стороны, в ответ на рост техногенных катастроф и количества пожаров в пожарной охране необходимо было создавать новые профессиональные подразделения, специализирующиеся на действиях в совершенно новых условиях, порожденных отрицательными последствиями научно-технической революции. С другой стороны, реорганизация пожарной охраны, назревавшая еще до начала перестройки, оказалась вне поля зрения партийно-государственного руководства, поскольку его больше занимали политические проблемы. Как показали события начала 1990-х гг., с распадом СССР реформирование пожарной охраны стало невозможным.

Не имея возможности помочь, но сознавая глобальность проблемы обеспечения пожарной безопасности, руководство страны в начале 1990-х гг. преобразовало пожарную охрану в противопожарную и аварийно-спасательную службу (ППиАСС) МВД РФ. Начальником УВД Свердловского исполкома был издан ряд приказов по реорганизации ППиАСС УВД Свердловской области. Был утвержден штат 23 пожарно-спасательных отрядов противопожарной и аварийно-спасательной службы УВД Свердловской области. При существенном расширении

---

<sup>91</sup> АУВДСО. Ф.53. Оп.800. Д.6/н. Т.1. Л.220.

<sup>92</sup> См.: АУВДСО. Ф.53. Оп.838. Д.10. Т.10. Л.177; Постановление СМ РСФСР №849 от 23.08.1993 г. «О преобразовании службы противопожарных и аварийно-спасательных работ МВД РФ в Государственную противопожарную службу (ГПС) МВД РФ».

функций пожарной охраны она в большей мере нуждалась в финансовой и правовой поддержке государства. Однако сложная политическая и экономическая ситуация в стране оставили без внимания проблемы противопожарной службы. Созданные специализированные подразделения не были полностью укомплектованы личным составом. На их вооружении находилось 51% положенной техники, из которой 32,7% нуждалось в замене или ремонте [16].

С возникновением предприятий различных форм собственности и рыночных взаимоотношений изменилась организация охраны объектов от пожаров. ГУ ГПС было разработано «Наставление по организации работы ГПС на объектах по договорам». По договорам подразделения ГПС оказывали предприятиям услуги в организации проведения пожарно-профилактического обслуживания и первоочередных аварийно-спасательных работ. Договорные отношения стали одним из элементов выживания пожарной охраны в это трудное время.

Проблема недостаточного финансирования и технического оснащения в 1990-е гг. стала хронической. Пожарные России тушили 90–95% возникших пожаров, в то время как их ресурсное обеспечение составляло 40% от общего объема ресурсов, направляемых в стране на цели пожаротушения. Потребность народного хозяйства в пожарных автомобилях была удовлетворена лишь на 57,8%, в пожарных рукавах – на 59,7%. С переводом боевых расчетов на четырехсменное дежурство укомплектованность на пожарных автомобилях составила 50%, то есть, возросла нагрузка на боевые расчеты. Одним из вариантов укомплектования подразделений могло стать признание службы в противопожарных подразделениях МВД России альтернативной военной службой. Однако экономический кризис так и не позволил приступить к решению этой важной задачи [17].

Государство, не имея возможности реальной поддержки пожарной охраны, но, понимая необходимость принятия каких-либо мер, принимает в 1993 г. постановление «О преобразовании службы противопожарных и АСР МВД РФ в Государственную противопожарную службу (ГПС) МВД РФ». Принятые преобразования определили новые направления в работе пожарной охраны и поставили ряд принципиально новых задач по разработке государственных мер нормативного регулирования в области пожарной безопасности, разработке и реализации научно-технической политики, координации противопожарной деятельности министерств, ведомств. Существенно изменилась и система ГПН, для которого был определен ряд новых функций и прав в области сертификации продукции и лицензирования отдельных видов деятельности, а также оказания работ и услуг по пожарной безопасности [17].

В условиях реорганизации сельскохозяйственных предприятий сохранение численности добровольных пожарных дружин (ДПД) представляло значительные трудности. Эта работа усугублялась отсутствием

государственной политики, определяющей систему организации пожаротушения в сельской местности. Необходим был закон или подзаконный акт, охватывающий целый комплекс мероприятий, с указанием конкретного органа, обязанного заниматься созданием пожарных команд, определяющий источники финансирования, районы обслуживания и др. В условиях рыночных отношений резко снизилась роль ВДПО. Высокие налоги, неплатежи, потеря производственной базы и другие неурегулированные вопросы привели к тому, что структуры ВДПО оказались неконкурентоспособными по сравнению с кооперативами и малыми предприятиями, оказывающими населению противопожарные услуги. Была сведена к минимуму штатная численность районных ДПО. Например, в Челябинской области к 1993 г. из 48 советов удалось сохранить 11, а появление межрайонных ДПО привело к дальнейшему ухудшению пожарно-профилактической работы, поскольку нагрузка на работников ДПО выросла, а поддержку от населения и местных властей они утратили<sup>93</sup>.

Уровень оперативного реагирования в сельской местности стал недостаточным ввиду снижения плотности подразделений добровольной и ведомственной пожарной охраны, малочисленности их боевых расчетов и низкого уровня технической оснащенности. Поэтому неслучайно более 90% пожаров на селе ликвидировались пожарными подразделениями ГПС, удаленными на значительные расстояния от места вызова [17].

Резкое ухудшение экономической обстановки в стране, политическая нестабильность в обществе ослабили внимание всех звеньев государственного аппарата и хозяйственных руководителей к проблемам пожарной безопасности. Реальные потери от пожаров резко возросли и приобрели масштабы национального бедствия.

Необходимость изменения политики государства в области обеспечения пожарной безопасности стала очевидной. Так, заместитель начальника Главка Ф.М. Демидов писал: «Сегодня пожары в России стали настоящим национальным бедствием, тем более опасным, что масштабы потерь не осознаются населением и многими государственными структурами... Если не принять неотложных мер, то к 2000 г. в Российской Федерации число ежегодно погибающих на пожарах достигнет 14 тыс. чел.

Подробный анализ сложившегося положения в начале 1990-х гг. был изложен в докладе Президенту России Б.Н. Ельцину. В нем отмечалось, что по прогнозным расчетам количество пожаров к 2000 г. по сравнению с 1993 г. должно было возрасти в 2,6–3 раза, а ущерб от них – в 3,5–4 раза. Доклад получил широкий резонанс. Реальная оценка со-

---

<sup>93</sup> Собрание законодательства РФ. – 1994. – №35.

стояния пожарной безопасности позволила привлечь внимание к проблеме высшие органы государственной власти<sup>94</sup>.

В результате государственной оценки сложившейся ситуации стало принято в декабре 1994 г. Федерального закона №69-ФЗ «О пожарной безопасности». Который впервые законодательно подтвердил, что обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства, определил общие правовые, экономические и социальные основы ее обеспечения. Однако экономическая обстановка в стране на тот период сдерживала реализацию заложенных в Федеральном законе положений и норм. Но он разрешил пожарной охране получать финансовые средства 0,5% от сумм, вкладываемых в строительство. Во многом благодаря этому удалось удержать систему от развала<sup>95</sup>.

Также был принят ряд законодательных актов, правительственных решений, которые, прежде всего, позволили переломить психологию руководителей предприятий и организаций, повысить их ответственность, укрепить материальную базу пожарной охраны. Определенное развитие получила законодательная база и на уровне субъектов РФ, в частности, в Свердловской области. Стали развиваться такие новые виды деятельности, как сертификация и лицензирование. Начали использоваться методы гибкого подхода к нормированию требований пожарной безопасности, внедрение системы оценки рисков положительно повлияло на состояние пожарной безопасности объектов. В феврале 1995 г. в Челябинской области была создана Межведомственная комиссия по пожарной безопасности, которая совместно с Управлением ГПС проверила деятельность 37 администраций городов и районов. На заседании комиссии заслушаны главы 26 муниципальных образований по пожарной безопасности<sup>96</sup>.

Изменение форм собственности ряда предприятий, процессы реорганизации предприятий и учреждений и прочие организационные мероприятия оказали негативное влияние на обеспечение противопожарной защиты. Изменение форм повлекло к потере статуса многих ведомственных нормативных актов, резко снизило эффективность работы при осуществлении функций ГПН [17].

Начальник УВД Свердловской области в этот период издал ряд приказов по совершенствованию пожарной безопасности. Было утверждено новое Положение об управлении ГПС ГУВД Свердловской области. С целью улучшения качественной подготовки решений по вопросам пожарной безопасности и дальнейшего укрепления противопожарной защиты городов и населенных пунктов области был создан Коорди-

---

<sup>94</sup> АУВДСО. Ф.53. Оп.838. Д.10. Т.10. Л.118–122; Д.2. Т.18. Л.16.

<sup>95</sup> АУВДСО. Ф.53. Оп.930. Д.10. Т.13. Л.1; Оп.962. Д.10. Т.17. Л.53–63

<sup>96</sup> Пожарная безопасность в Свердловской области. – [Электронный ресурс]. – <http://www.tass-ural.ru/presscentre/87024.html>.

национный совет при Управлении ГПС. Совет являлся совещательным органом по рассмотрению и проработке актуальных вопросов обеспечения пожарной безопасности и основных направлений деятельности ГПС УВД Свердловской области<sup>97</sup>.

Ежегодный анализ обстановки с пожарами в Свердловской области свидетельствовал о том, что одним из объективных факторов, оказывавших влияние на нее, являлось состояние экономики и социальной сферы. Продолжавшаяся инфляция, официальная и скрытая безработица, увеличение числа семей с доходами ниже прожиточного минимума существенно увеличивали степень вероятности возникновения пожаров. Кроме того, при росте цен на продукцию пропорционально возрастала величина материальных потерь. Такое положение не могло не сказаться на состоянии пожарной охраны в целом. Ограниченность федерального бюджета привела к сокращению финансирования ГПС службы на 55%. По существу, средства выделялись только на денежное содержание личного состава. Это, в свою очередь, отрицательно сказалось на степени укомплектованности состава боевых расчетов [15].

Вторая половина 1990-х гг. характеризовалась относительной стабилизацией обстановки с пожарами, в то же время гибель и материальный ущерб сократить не удавалось. Возраставшие масштабы прямого ущерба и затраты на его ликвидацию подтверждали, что на ближайшую перспективу экономика будет не в состоянии восполнить возросшие потери. В сложившейся ситуации невозможно было перейти к устойчивому развитию без резкого повышения уровня и эффективности, предупредительных мер, которые могли бы уменьшить опасность, размеры и последствия от пожаров.

Новые экономические взаимоотношения требовали внедрение пожарного страхования, которое активно развивалось в России до 1917 г. Используя гибкие тарифы, оно стимулировало применение огнестойких материалов при строительстве, оснащение предприятий пожарной автоматикой, создание боеспособных ДПД.

По данным статистики, основными причинами страховых случаев например в Свердловской области являлись аварии систем водоснабжения (38%), теплоснабжения (13%), канализации (16%) и прочие (10%), однако по величине материального ущерба пожары составляют 23% [15].

Управление ГПС Свердловской области всегда проводило работу по пропаганде противопожарного страхования. В средствах массовой информации были организованы выступления руководителей промышленных предприятий, страховых компаний и противопожарной службы. Напечатана серия полемических статей о проблемах пожарной безопас-

---

<sup>97</sup> Свердловские пожарные. – [Электронный ресурс]. – <http://www.apiural.ru/soc/?art=42547>.

ности и противопожарному страхованию. Распространялись информационные бюллетени о состоянии пожарной безопасности предприятий, происшедших на них пожарах и случаях возмещения ущерба страховыми компаниями. Но для кардинального решения проблемы необходим Федеральный закон о противопожарном страховании.

Наряду с совершенствованием разработок в области сертификации и лицензирования продолжились работы по созданию нормативно-правовой базы по противопожарной защите конкретных объектов. Работы по подготовке кадров для пожарной охраны и по внедрению информационных и коммуникационных технологий, а также другие виды исследований, которые не требовали больших затрат или имели достаточное количество наработок. Экономическая ситуация и изменение форм собственности выдвинули целый ряд актуальных научных проблем, среди которых следует отметить оптимизацию технических решений и организационных мероприятий, обеспечивающих пожарную безопасность объекта при оптимальных затратах. В переходный период экономических преобразований в государстве определенные перспективы получили небольшие, но мобильные научные коллективы, укомплектованные специалистами высшей квалификации, способные решать широкий спектр научно-прикладных задач.

В частности для выживания пожарной охраны Челябинской области в августе 1997 г. был зарегистрирован фонд пожарной безопасности. Бюджет фонда формировался из различных источников - 5 % от противопожарного страхования, 0,5 % от сметной стоимости работ по строительству, ремонту и, реконструкции зданий и сооружений, 50 % от применения штрафных санкций противопожарной службы области, часть от реализации работ и услуг, в области пожарной безопасности, а также добровольные пожертвования. Фондом привлечена значительная сумма средств, которые использовались на развитие материально-технической базы пожаротушения, проведение научно - исследовательских, опытно - конструкторских и проектно - изыскательских работ в области пожарной безопасности, обучение населения правилам пожарной безопасности; социальную защиту личного состава и ветеранов пожарной охраны и другое.

Для пожарной охраны XX в. стал периодом становления и развития, одним из самых сложных периодов в истории российской пожарной охраны. Многие считали, что в трудных политических и экономических условиях пожарным делом следует заниматься в последнюю очередь. И страна горько поплатилась за это. В 1990-е гг. установилась опасная тенденция увеличения количества пожаров. По такому печальному показателю, как число погибших на пожарах на 100 тыс. населения Россия вышла на первую позицию в мире. Мы теряли до 20 тыс. чел. в год, что абсолютно неприемлемо. Несмотря на все отрицательные стороны в развитии и отношении власти к проблемам пожарной охраны,



пожарные, рискуя порой жизнью, ежедневно совершали до 5 тыс. выездов, ликвидировали более 10 тыс. пожаров в год, спасали до 5 тыс. чел. в год и предотвращали многие потери.

Для эффективной работы на границах областей и в пожароопасных районах между Главными управлениями ГПС Свердловской, Тюменской, Пермской, республикой Башкортостан и другими соседними регионами заключены соглашения «О межобластном взаимодействии». Объединенные группировки сил и средств используются для тушения крупных и сложных пожаров. Так в 2000 г. пожарные Южного и Среднего Урала помогали дважды тушить пожары в Башкирии. А те помогли ликвидировать крупный пожар на территории Челябинской области. Трудно переоценить значение взаимного обмена информацией об обстановке с пожарами, о проблемах и инновациях в противопожарной защите.

Проблема защиты от пожаров, стоявшая перед человечеством на всем пути развития цивилизации, не потеряла актуальности и даже обострилась в XXI веке. Обеспечение пожарной безопасности становится все более сложной и многоаспектной проблемой, решение которой требует полного и исчерпывающего освещения вопросов по формированию системы противопожарной защиты страны.

Анализ процесса исторического развития системы управления пожарным делом позволяет сделать следующие выводы. Исторические периоды в эволюции пожарного дела соответствуют основным тенденциям социально-экономического и научно-технического развития общества. При этом исторические периоды развития пожарной безопасности сопровождаются новыми научными открытиями в области профилактики и тушения пожаров, которые впоследствии совершенствуются, внедряются в производство и переводят пожарную безопасность на очередной более качественный этап в ее развитии.

### **Библиографический список:**

1. *Скитский Г.А.* История пожарной охраны. Под ред. проф. В.В. Запария. – Екатеринбург, 2006. – С.6.
2. *Голубев С.Г. и др.* Пожарное дело в СССР. – М., Стройиздат, 1968. С.90-91.
3. *Там же.* – С.91.
4. *Каплан А.Л. и др.* Навстречу огню. Пожарным Южного Урала посвящается. Екатеринбург, 2002. -С.26-27;
5. История пожарной охраны. Под ред. проф. В.А. Абрамова.-М.: Академия ГПС МВД России, 2001.- С.123-124.
6. *Голубев С.Г.* Пожарное дело в СССР.-Стройиздат, 1968.-С.123
7. На встречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается/авт., сост., А.Л. Каплан и др.- Екатеринбург. - 2002. – С.28.

8. История Урала XX в. кн.2 / под ред. Б.В. Личмана и проф. В.Д. Каминина. Изд., ТОО «СВ». – Екатеринбург. - 1996. –С.125.
9. *Вайгульт В.Д.* На огненном фронте / под ред. Б.Ф. Мокроусова. – Екатеринбург. – 2003. – С.57;
10. *Скипский Г.А.* История пожарной охраны. / Под ред. В.В. Запария. – Екатеринбург, 2006. – С.146–147. *Скипский Г.А.* История пожарной охраны... – С.147.
11. Оценка управления природными рисками. – Т.1. – М., 2003. – С.334.
12. *Голубев С.Г., Зильберштейн Ф.Б., Савельев П.С.* Пожарное дело в СССР... – С.194–195.
13. *Яковенко Ю.Ф.* Россия: Пожарная охрана на рубеже веков... – С.59.
14. См., напр.: Пожарное дело. – 1955. – №3.
15. На встречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается. С.143.
16. *Вайгульт В.Д., Сороколетовских А.В.* На огненном фронте... С.101;
17. *Вайгульт В.Д., Сороколетовских А.В.* На огненном фронте...- С.66; На встречу огню: Пожарным Южного Урала посвящается. С.148.